

区域教育均衡发展的实践模式、 路径与政策理路

◆张天雪

摘要:作为国家教育改革战略重点的区域教育均衡发展,需要从理念和政策变成行动,这种行动是对前期政策实践反思基础上的深化。本文在梳理了国内区域教育均衡发展的实践模式及路径选择后,指出要在政策方向、力度和效果上构造可操作的行动计划,整合来自政府、专家、社区、市场和公众的诸多力量,形成公民社会的行动逻辑,构建区域教育均衡发展的政策绩效评价指标体系,并以此作为政策完善与评价的依据。

关键词:区域教育均衡发展 实践模式 实践路径 政策理路

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》(以下简称《纲要》)将推进教育公平提升为教育的基本政策,将“区域内义务教育均衡发展”作为未来十年的战略性任务。区域教育均衡可以从教育和非教育两个层面进行归因。从非教育层面看,我国教育失衡是社会二元结构下的必然产物,是城乡差异、地区差异和阶层差异等在教育上的反映,是长期“城市中心”、“精英主义”及“效率优先”等制度话语的外显;从教育层面看,是由于教育政策及制度安排的衍生物,尤其像“重点校”政策、“地方负责、分级管理”政策和“教育督导与学业水平评价城乡双重标准”质量政策所形成的代价。

新政策举措一般是在矫正失误或者过时政策过程中形成的。1999年《中共中央国务院关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》中,其中关于倡导城市教师赴农村任教的政策,拉开了推进区域教育均衡发展的帷幕,因应了“城市反哺农村”的社会发展战略。2001年《国务院关于基础教育改革与发展的决定》中提出的城乡教师“对口支援”的交流方式,试图在师资配置层面率先破除教育不均衡发展的弊端。2003年《国务院关于加强农村教育工作的决定》,则全方位地启动了教育均衡发展的工

作。《2003—2007年教育振兴行动计划》则将“推进农村教育改革与发展”列为第一大战略重点。2005年的《教育部关于进一步推进义务教育均衡发展的若干意见》,首次在官方文件名中出现了“均衡发展”的语汇,从师资、信息化、设备、待遇、编制、职称等多项政策向农村和薄弱学校倾斜。随后《义务教育法(修订)》的颁布,使我国推进义务教育均衡发展进入了依法操作阶段。新近颁布的《纲要》,则给定了教育均衡发展政策实现的时间表和总体步骤。

一、区域教育均衡发展的实践模式

在区域教育均衡发展问题上,尚没有可资参照的成功先例,这项改革是中国特色教育制度的又一实践诉求。改革从2002年前后启动至今,各地在探索这项事关教育权利公平的崭新课题时,充分体现了自身的实践智慧,形成了诸多既有同构性又有差异性的实践模式。

从行政区划角度看,当下的实践模式大体有七种:淞沪模式、北京模式、沈阳模式、铜陵模式、湖北模式、浙江模式、山东模式。每种模式相互融合,并整合了诸多要素。总体上讲,各模式均处于探索初期,属于资源投入阶段,还没有形成自主造血功能。

张天雪/浙江师范大学教师教育学院 教授 博士 (金华 321004)

这七种模式中,较早启动的是淞沪模式。20世纪90年代初期,上海就以建平中学为个案,持续性地以“集团化办学”方式来整合教育资源,提升薄弱学校的效能。经过多年努力,建平集团已经成长为跨国发展的巨型教育集团,并被视为集团化办学的开创者。集团化办学目前已经成为各地推进义务教育均衡发展,促进高中优质资源辐射的一种重要手段。集团化办学的基本政策假设就是以强带弱,以大带小,实现资源共享。但在具体实践中,集团化形式并不完全相同。以“建平教育集团”为例,就运用了“兼并、创设、联盟”三种集团化战略手段。其中“兼并”主要是借助学校区域布局调整和薄弱学校改造的机会,以过去重点学校、优质学校或示范学校为龙头,兼并原有小规模或者办学业绩不佳的学校,如建平中学分别于1994年和2000年兼并了梅园中学和花木中学;“创设”主要是以集团名义新建学校,这种新建学校多具有民办性质,往往是以集团品牌形成教育的聚集力,满足部分家长择校的需求,同时还会新建虚拟的网校,发扬学校办学的虚拟资源;“联盟”主要是强强联手,强势学校之间或者与上位学校共同联合,形成跨层次、跨区域的学校联合体,如建平中学与美国费城中央联合中学携手办学,就都是联盟的体现。

在区域教育均衡发展中,兼并重组方式的运用最为普遍。淞沪模式在“校长职级”、“走校制”、“对口签约”、“教师转会”、“专家实验”等方面的试验也形成了具有长三角特色的区域教育均衡发展模式。其中的“校长职级制”是对现有教育人事制度的改革,是教育去行政化在中小学的体现,是校长专业化的重要策略,这项实验在1999年的《关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》中得到认可,而“走校制、教师转会、对口签约”主要是在教师人力资源方面实现流动,促进校际间师资资源共享,避免农村教师流失和城乡教师互换的代价;从教育实验的角度看,以叶澜教授为主体的专家实验团队在国内的影响力是最为显性的,其对后来实现专家进校园,专家进课堂,专家与教师平等合作起到了示范作用。总而言之,淞沪模式的特点在于其具有很强的民间自发性,草根情结较为浓厚,与北京模式具有较为显著的区别。

北京模式最为典型的当属北京2006年开始的

对32所薄弱初中的改造工程。这项工程是由北京师范大学和首都师大教授、博士组成的专家团队深入学校现场,并在政府的全额投入下,遵循国际上通行的学校改进的五条途径(建立学校愿景、培养有效领导、促进教师专业成长、加强学校内外信息互动和提高学生学业成绩),改变首都教育发展中的“豆腐腰”现象。北京模式的特点在于政府主导性强,注重义务教育均衡发展的规划。从“十一五”规划实施起,北京就非常注重教育发展的规划。朝阳、宣武等地区都斥巨资制订本区域的教育发展规划,运用建设指标体系的方法来强化薄弱学校的改进,加强义务教育均衡发展的前瞻性、学理性和政策的倾斜性。北京教育行政部门还利用举办奥运会的机会,加速了城乡教育一体化和首都教育现代化的步骤,强化了对四环以外的区县教育的政策倾斜。这种倾斜主要集中在资金、设备和校舍改造等硬件方面,在教师流动方面,东城区的区域内流动制度起步较早,使优质校教师稳步向一般校和薄弱校流动。

沈阳模式和铜陵模式是媒体聚焦最多、争议也最大的两种模式。这两种模式都触及了义务教育均衡发展的难点——教师资源配置和学生生源合理分配上。的确,实现义务教育均衡发展,不仅要缩小各校在办学条件方面的差距,更要缩小各校在师资水平方面的差距。沈阳尝试的“教师流动”使教师由“学校人”转化为“系统人”,其力度之大在国内是少有的,这种“人走关系动”的制度创新,打破了教师“从一而终”的职业生涯模式,使教师真正成为一个社会化的具有独立性的职业,有助于校际文化的交流和教育理念、方法的创新。目前此种模式在江苏省已得到立法部门——江苏省人大的关注,江苏欲通过立法推进教师流动,促进教师轮岗制的实现。但对此的批评之声也是不绝于耳的,其中以精英阶层的反抗和学者的批评最为激烈,精英阶层的批判原因出于自身利益受损,而学者的批评主要集中在“缺乏法律依据”、“盲目抄袭日韩”等方面。同时,沈阳模式中的“大学区”体制及对“民办公助”办学体制的取消后来也深刻地影响着其他省市的教改实验。安徽铜陵作为“没有择校城市”的代表,其做法充分体现了义务教育“以县为主”的导向,其“名师迁移”(在远近郊区间进行教师双向流动,优质学校教师必须均分到各薄弱学校中)、“生源指标到校”(将重点高中招生计

划按比例直接分配给辖区初中,以遏制愈演愈烈的择校之风)等举措具有鲜明的公平价值取向。同时,安徽合肥率先推行“家长随机抽选校长和教师”的做法也是极具胆识的尝试。上述两种模式的共性就是将资源平均化,消除原有教育格局中的位差,形成义务教育发展的统一平台。

湖北模式特别注重政府对教育服务的购买,其先期尝试的“政府对教师采购制度”后来演化为“资教生”制度,^①对缓解“老少边穷”地区师资短缺、改进教师和志愿者支教效果不佳的局面可以起到很好的作用。湖北的“农村教师资助行动计划”可以说是典型的政策创新,其中的激励机制、选拔机制、培训机制、服务机制、后续跟踪等做法是极具实践智慧的操作措施。

浙江模式是利用省域内城乡差异小、民间资本雄厚、政府财政较强的优势,治理城市化水平不高、学校点多规模小、民间热官方冷等问题,实行了“集团化办学”、“一校两区”(以浙江衢州为代表,就是由城区名校来托管乡村学校)、“中心校战略”(以浙江台州为代表,主要是一个法人学校兼管几个农村或者薄弱学校校区,形成统一教育管理、统一财务制度、统一教师培养、统一福利待遇、统一工作考核的“五统一”)等体制举措。其中“农村教师津贴工程”^②可以说是国内力度最大的,而其卓有成效的农村骨干教师“领雁工程”也尝试从根本上解决农村教育发展的瓶颈。^③此外,浙江海宁率先实施的县域内“零择校”,杜绝了生源大战中的“教育腐败”,无论对教育行政领导,还是对学校校长来说都是一种精神上的“解脱”,浙江长兴的教育券政策,则成为研究公共选择理论和公共教育财政政策的典型案例。

山东模式主要以寿光的教育信息资源共建共享促进均衡发展、杜郎口自主学习、潍坊的城乡一体化和烟台的“大学区制”为表征。其中寿光的教育信息资源共享促进均衡发展是在远距离继续教育的基础上,打破“校校建库”的技术壁垒,集约资源,实现区域内和区域间教育信息,特别是各校之间的信息的共建共享,率先在信息化层面实现城乡一体、校际一体;杜郎口自主学习讲的是杜郎口中学从一所农村薄弱初中,依靠“预习交流、分组合作、展示提升”的“三三六”自主学习模式,成功转型为一所示范性的优质初中,其诸多具有校本实践的做法不但成为农

村学校改进的样板,也成为城市薄弱学校自我改造的标尺,潍坊的“城乡一体化”和烟台“大学区制”目前已经在许多地方展开,其着力点在于通过城乡共建、区域重组,实行城乡之间和学区内外的资源共享、机会均等的一体化策略,实现教育的协调发展。

2008年以来,国内大部分地区各自出台了义务教育均衡发展政策,这些政策举措或多或少地带有上述模式中的要素特征。这些政策选择背后的基本理念可以概括为“政府主导、集约优化、弱势补偿、利益共享”十六个字。

二、区域教育均衡发展的实践路径

有学者通过归纳,认为区域内教育均衡发展的机制选择大体有“经费保障机制”、“资源共享机制”、“师资交流机制”、“生源调配机制”、“扶贫济弱机制”和“监督评估机制”等六种,^④这些机制在现实中会形成不同的实践路径。大体包括:常规路径、自上而下的行政驱动路径、自外而内的专家驱动路径、自内而外的主体路径和自下而上的民间利益驱动路径。

首先看常规路径。常规路径主要是通过财力、物力和人力三种资源的倾斜性政策而体现出来的。财力的倾斜主要在三个层面完成,一是中西部通过中央财政专项资金和跨省区的财政转移支付;二是通过省域内的专项经费和省级财政转移支付;三是通过县域层面对农村教育和薄弱学校的经费倾斜。物力倾斜主要体现在对农村及薄弱学校校舍及办学标准化的建设层面;人力倾斜主要体现在国家、省、市、县四级政府在教师培养、交流、轮岗等方面的鼓励性措施,包括“服务西部志愿者计划”这样的跨省区人才支援和“农村教育硕士培养计划”(硕师工程)、国家级的中小学教师培训计划等,还有县域内的教师支教、送教下乡等活动及对农村教师的专项培训。这些政策举措目前在多数省份都能够做到,并且基本成为推进区域教育均衡发展的常态工作。

其次是自上而下的行政驱动路径。在推进区域教育均衡发展这样的公平课题面前,政府的责任在任何一个模式中都是必不可少的,从价值偏好角度看,事关“公平”的命题,单靠市场配置和公民社会力量有可能完成不好,甚至不可能完成。综观各地的实践操作,有的地方行政驱动的痕迹较为明显。比如,同样是师资均衡配置为例,沈阳、铜陵和山西晋中就

特别强调行政调配,而长三角等地相对而言就倾向于弹性流动,比如走教制、转会制。同样,在西部十二省,特别是西藏、新疆、青海等地区,由于自身经济基础的原因,其行政的主动性相对于东、中部地区而言就有些偏弱,甚至个别县市在区域内教育均衡发展方面存在着明显的行政不作为现象。

第三是自外而内的专家驱动路径。这源于近十年教育研究草根情结的萌发和问题意识的积累,诸多教育学家开始走向实践,由过去的校内实验转向了区域教育实践,由过去的遥控式指挥变成了专家与教师合作式的现场指导。比如叶澜教授的“新基础教育探索性实验”、裴娣娜教授的“现代学校制度探索性实验”、高洪源教授的“北京32所薄弱初中改造工程”,很多教育专家也纷纷到中小学任兼职或专职的校长,越来越多的基层的教育学者,也深入到中小学做现场研究,推进学校效能的提升及学校绩效的改进,这些都表明我国的学校改进运动正在酝酿。^③

第四是自内而外的主体路径。主体意识的萌发是实现区域教育均衡发展的真正动力所在,这种主体性源于三个层面。一是省区主动联姻中央,以合作的方式共同对本地区教育进行改造,比如重庆与教育部共建城乡教育统筹试验区,教育部、四川省政府与成都市政府共同签署了共建统筹城乡教育综合改革试验区等;二是学校之间相互联姻,形成发展的共同体。这方面在南方很多省区都很有特色,比如浙江模式中的集团化办学、一校两区,广东省的“千校扶千校”、广西的“县对县”等等;三是很多农村学校和薄弱学校自主进行改造,形成基于学校自身特色的发展愿景,比如南京行知小学的实践基地模式、浙江苍南的科研兴教模式、山西前元庄实验学校农教结合模式等。

最后是自下而上的民间利益驱动路径。这就是利用市场和公民社会的力量,通过经济杠杆和民间志愿者来调节现有的非均衡现象,比如大学生志愿者活动、教师流动中的“转会制”、农村教师的特殊津贴,再比如福特基金会等资助的“西部教育发展项目”、联合国儿基会资助的“云南教改项目”等举措,都在一定程度上缩小了城乡间的区位差异。

上述五种路径各有利弊。如实行自上而下的行政路径,会有政府大包大揽、越权行政等批评;如实行自外而内的专家驱动路径,又会背上理想主义及

本本主义的指责,若推行市场路径,那么类似“教育券”的争鸣就不会停止,此路径又会被简单化为“教育产业化”等等。但民众对公平高质教育的需求却是与日俱增,作为社会公平基础的教育公平,必须有勇气、有智慧和有能力去尝试,如果还在“做与不做”间犹豫不决的话,那只能再次使这项民生工程成为“烂尾项目”,最终损坏社会的公平与正义。

三、区域教育均衡发展的政策理路

义务教育均衡发展是我国教育发展的基本指导思想,是未来相当长一段时间教育改革与发展的战略选择,也是化解义务教育多重矛盾和问题的根本手段。从短期看,这项举措的“社会本位”性比较明显,但从长远看,其终极价值是“以人为本”的。近年来,为了实现创新型国家和人力资源强国的目标,国家先后制订了《国家中长期科学和技术发展规划纲要》、《国家中长期人才发展规划纲要(2010-2020年)》和《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》等文件纲要。基于这样的战略构思,义务教育的均衡发展政策理路可以进行不同的选择,从义务教育均衡发展内涵上看,主要包括三个层面:一是区域之间的均衡发展。省域之间、市域之间、县域之间以及城乡之间,都要统筹规划,实现均衡发展。二是区域内部学校之间的均衡发展。三是群体之间的均衡发展。在这当中,我们特别应当关注弱势群体的教育问题。义务教育均衡发展的终极目标,是均衡中的特色发展,办好每一所学校,教好每一个学生。从《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》中分析,近期促进义务教育均衡发展的政策举措大体有四:一是经费保障举措,二是学校标准化建设举措,三是教师全员培训和跨校跨区定期交流举措,四是城乡和校际之间对口支援举措。

这些政策举措在上述的实践模式和实践路径中都已经进行了先期尝试,但目前无论哪种模式抑或路径,都还不能从根本上解决区域教育失衡的问题。其根本原因有两点:一是政策的争议性太大,刚性有余,弹性不足;二是政策执行过程中政策失真现象比较明显。而这两点恰恰是矛盾的共生体,“一刀切”会导致政策批评,柔性政策又会为执行带来诸多“寻租现象”。以沈阳等地的教师流动为例,其批评的声音就不绝于耳,如“削峰填谷”、“办学白开水化”、“缺乏人性

关怀”等,而铜陵等地的整体推进式改革也被冠以“教绩工程”等名称,“对口支教”等政策往往会导致形式主义的结果,教师花钱购买支教指标、受援学校不愿接收等等,而“集团化办学”也因损害社区利益,经常导致被撤并学校所在地区民众的不满情绪,旨在资源重组优化的学校布局调整,也应与“就近入学”等政策的冲突,导致了更大程度上的教育不公。教育部旨在提高教师队伍的“清退代课教师”指令,因出口机制和补偿机制不健全,招致“卸磨杀驴”的指责,旨在提高中小学教师待遇的“绩效工资”,也因教育行政化和科层化的痼疾而被人戏称为“讥笑工资”,提升农村中小学教师素质的各种工程,往往因农村学校的缺编问题而导致愈来愈严重的“工学矛盾”……凡此种种,都说明了这项改革的复杂性和艰深性,其归结到底的原因在于教育体制不健全,现代教育制度缺位所致。

推进区域教育均衡发展绝对不能搞教育产业化,但也不能完全依靠行政驱动,而需要整合来自专家、社区、企业、市场、志愿者和公众的诸多力量,形成公民社会的草根行动,政府应更多地综合运用立法、拨款、规划、信息服务、政策指导和必要的行政措施来有序而不是盲目和急躁地推进区域教育均衡发展,政府的职责在于绩效指标体系的建构,在于经费的保障和立法的支持及政策的指导。同时要利用市场的利益机制,通过对农村和薄弱学校更多的实体性政策倾斜,强化教师的流动,实现资源的基本平衡。

归纳上述七种模式五种路径,政府要在政策方向、力度和效果三个方面明确义务教育均衡发展的政策理路,变长期以来的理念和政策文本为实际的行动计划。第一从政策方向上,明确弱势补偿和救济的目标,并在增量资源上向这些地区和群体大幅度地倾斜,这种倾斜不是恩赐,而是在还债,政府不要有施舍之心,而要在行动逻辑上体现出真正的诚意,第二从

政策力度上,要强调刚柔并济,从易到难。所谓“刚”不是在人力资源的刚性上,而是在物力资源和财力资源标准的刚性上,要在最短的时间内,实现城乡教育硬件设施一体化,在生均经费和教师待遇上,体现出弱势群体优先原则。政策的力度还体现在政策执行的原则性上,要在倾听民意的基础上执行教育政策,注重舆情,要使所有教育政策都切实体现出公开性,进行阳光化操作,减少一切政策“寻租”。第三从政策效果上看,这是政府目前最为缺失的环节,目前的督导缺乏技术支持,没有相应的指标体系可资比照,所以,省级人民政府要加强统筹力度,结合本地区实际,委托第三方独立机构或专家学者确定区域内义务教育均衡发展的指标体系,形成对政策执行的科学监管。^④

综上所述,义务教育均衡发展是问题,也是政策议题,更是实践命题。事实上,社会学学理上是不讲均衡发展的,而是强调非均衡协调发展。从国家层面看,缩小差距是历史责任,是政治使命,但从操作角度看,义务教育区域内均衡发展才是紧迫任务,区域间的协调发展才是科学可行的。故推进义务教育均衡发展,是一个动态的过程,从现实出发,当务之急是在区域内,主要是在县域内通过上述实践模式和实施路径的运作,实现均衡发展,而这种均衡又有初步均衡和基本均衡两个阶段性目标。但无论是哪个目标,都必须建立起一套可操作的绩效评估指标体系,强化区域内教育均衡发展的督导和监控,只有建立在强有力的政策执行力基础上的模式选择和路径探索,才是有效的和可行的。

本文系全国教育科学规划教育部规划课题“城乡教育统筹发展进程中的中小学教师流动问题研究”(FFB070456)的成果之一。

(编辑 陈霞)

注释

①湖北省结合国家“特岗计划”继续实施“农村教师资助行动计划”,选派3000名以上普通高校本科毕业生到农村乡镇学校进行为期3年的支教工作。

②浙江省于2008年起对任教1-5年的农村教师,按专业技术职务等级分别享受60-280元/月不等的津贴;农村学校管理人员任教1-5年的,按管理职务等级分别享受90-280元/月不等的津贴。

③由《科尔曼报告》引起的“有效学校运动”在西方持续了四十多年,成为20世纪西方教育管理理论与实践的主要线索,我国的学校改进运动可以说是教育均衡发展的产物,也是对教育公平诉求的现实表征,成立于2007年的“学校效能与改进学术委员会”就是学术界对这场运动的回应。

④义务教育均衡发展的指标体系有诸多国家级课题,比如袁桂林的《我国农村教育指标体系研究》,翟博的《基础教育均衡发展的理论与

实证研究》、秦玉友的《我国农村义务教育质量指标及底线标准》、楼世洲的《区域教育可持续发展指标体系建构研究》、张新平的《基础教育阶段学校办学国家和地方标准比较与建构》等。

参考文献

- [1]张天雪,李娜.农村教师培训实效性的调查研究——以浙江省“领雁工程”为例[J].教育理论与实践,2010(7).
- [2]汪明.义务教育均衡发展若干保障机制——部分地区的政策及实践分析[J].教育发展研究,2005(10).

Balanced Development of Regional Education: Practice Model, Path and Policy Thinking

Zhang Tianxue

(College of education, Zhejiang Normal University, Jin Hua 321004)

Abstract: From the talking and words into action, the balanced development of regional education is considered as the key point of National Education Reform. The action is based on the deepening of previous policy practices. After heckling practice mode and path selection of balanced development of regional education, the article points out that it's important to construct the action plan for the direction, intensity and effect of the policies, integrate the power from the governments, experts, communities, markets and the public into the action logic of civil society, make a evaluation index system for the policies of this progress and take it as the basis for policy-making and evaluation.

Keywords: balanced development of regional education, practice model, practice path, policy thinking

~~~~~

(上接第 63 页) (School Development Program)、为了所有学生的成功(Success for All)三项研究属于最有利的效能证据,表明这些范式对学生成绩产生很大的影响。探究学习拓展训练(Expeditionary Learning Outward Bound)、现代红色校舍(Modern Red Schoolhouse)、根与翼(Roots&Wings)这三个范式获得了高期望的效能证据。

#### 参考文献

- [1]何菊玲、栗洪武.教师教育范式 结构与内涵——基于库恩范式理论的解读[J].教育研究,2008(4):83.
- [2]Alma Harris & Jon Young. Comparing School Improvement Programmes in England and Canada[J]. School Leadership & Management, 2000, (1):36.
- [3]Geoffrey D.Borman, Gina M.Hewes. The Long-Term Effects and Cost-Effectiveness of Success for All[J].Educational Evaluation and Policy Analysis, 2002(4):243-266.

### Analyzing the Factors of the Paradigm for School Improvement

Chu Xuan

(Faculty of Education, Beijing Normal University, Beijing 100875)

**Abstract:** Enhancing the quality of education is a hot topic in current international society. School improvement is an effective approach for improving educational quality. The essence of successful school improvement is to implement an appropriate paradigm. By learning the seven paradigms in the western developed countries, we analyse the factors in different contexts, which can give enlightenment for building our paradigm of school improvement.

**Keywords:** school improvement, paradigm, factors, analyzing